CANADA

NOTES ON THE RESPONSIBILITIES OF PUBLIC SERVANTS IN RELATION TO PARLIAMENTARY COMMITTEES

PRIVY COUNCIL OFFICE

December 1990

Think Recycling!

Pensez à recycler !

102-03800/

Notes on the Responsibilities of Public Servants in Relation to Parliamentary Committees

The following notes have been prepared for the guidance of officials appearing before Parliamentary committees. They set out the constitutional principles that underlie relationships among Ministers, officials and Parliament.

Responsible Government

In our system of government, the powers of the Crown are exercised by Ministers who are in turn answerable to Parliament. Ministers are individually and collectively responsible to the House of Commons for the policies, programs and activities of the Government. They are supported in the exercise of their responsibilities by the public service, whose duty it is to give loyal, professional and non-partisan support to the Government of the day. It is the responsibility of individual public servants to provide advice and information to Ministers, to carry out faithfully the directions given by Ministers, and in so doing to serve the people of Canada. Public servants are accountable to their superiors and ultimately to their Minister for the proper and competent execution of their duties.

Ours is a system of "responsible" government because the Government must retain the confidence of the House of Commons and because Ministers are responsible to the House for everything that is done under their authority. They are answerable to Parliament and its committees. It is Ministers who decide policy and Ministers who must defend it before the House and ultimately before the people of Canada.

Accordingly, responsibility for providing information to Parliament and its committees rests with Ministers. Officials have no constitutional responsibility to Parliament, nor do they share in that of Ministers. They do, however, support Ministers in their relationship with Parliament and to this extent they may be said to assist in the answerability of Ministers to Parliament.

Powers of Committees

Under the Standing Orders, committees of the House and Senate are entitled to exercise all or any of the powers delegated to them. These include the right not only to invite witnesses to appear but to summon them to appear, if necessary. They include the right to examine witnesses on oath.

Summoning of Public Servants

The House and Senate, and their committees, have the power to call (or "summon") whomever they see fit and thus could in theory call officials even against the wishes of a Minister. (However, only the House and Senate themselves can *compel* witnesses to attend.) Committees, mindful of the principle of ministerial responsibility, usually solicit the testimony of officials by informal invitation rather than by formal summons and do not generally insist on the appearance of particular individuals, leaving it instead to Ministers to determine which officials will speak on their behalf at committee. In the same vein, it is for Ministers to decide which questions they will answer and which questions properly can be answered by officials.

Answers to Questions put by Committee

Witnesses testifying before Parliamentary committees are expected to answer all questions put by the committee. However, additional considerations come to bear in the case of public servants, since they appear *on behalf of the Minister.*

Public servants have a general duty, as well as a specific legal responsibility, to hold in confidence the information that may come into their possession in the course of their duties. This duty and responsibility are exercised within the framework of the law, including in particular any obligations of the Government to disclose information to the public under the Access to Information Act or to protect it from disclosure under other statutes such as the Privacy Act.

In the most general terms, and against this legal background, public servants have an obligation to behave in a manner that allows Ministers to maintain full confidence in the loyalty and trustworthiness of those

who serve them. The preservation of this relationship of trust and confidence is essential to the conduct of good government. If public servants violate the trust bestowed on them by Ministers they undermine effective (and democratic) government. If they violate that trust on the grounds that they have a higher obligation to Parliament, then they undermine *the fundamental principle of responsible government, namely that it is Ministers and not public servants who are accountable to the House of Commons for what is done by the Government.*

Public servants should (and do) of course appear before Parliamentary committees on behalf of their Ministers to answer questions or to provide other sorts of information that Ministers obviously could not be expected to provide personally. Unlike Ministers, however, public servants are not directly accountable to Parliament for their actions nor for the policies and programs of the Government.

Matters of policy and political controversy have been reserved more or less exclusively for Ministers, principally because political answerability on the part of officials would inevitably draw them into controversy, destroy their permanent utility to the system and, indeed, undermine the authority and responsibility of their Ministers.

Swearing of Public Servants

Public servants have a fundamental duty to convey information truthfully to their Ministers and, on the Minister's behalf, to convey truthfully information which they may properly convey to Parliament. This is the case irrespective of whether they are sworn.

It is clear, however, that Parliamentary committees are empowered to examine their witnesses on oath. Pursuant to the *Parliament of Canada Act*, the Oath (or Affirmation where a witness conscientiously objects to the taking of the Oath) may be administered by the Speaker, the Chairman of the Committee or the Clerk of the Committee if so appointed by the Speaker.

While Parliamentary committees are empowered to examine witnesses on oath, it has not been customary for public servants to be sworn. This is not because public servants enjoy privileges which are denied to other citizens, but is rather a reflection of the fact that they are appearing *not* as individuals but as representatives of someone else — i.e., the Minister. As noted above, public servants have a duty and

have taken an oath *not* to disclose without clear authority things that only the Minister (or the Government) has the authority to disclose.

In addition, public servants who are asked to be sworn may be placed in a position of *prima facie* conflict between an oath to testify and their duty of confidentiality to their Minister or, more generally, their oath of secrecy. In practice, officials would of course be expected to testify within the constitutionally fundamental context of ministerial responsibility to Parliament. In this context, officials (and deputy ministers in particular) have a fundamental duty to advise their Ministers frankly on any matters relevant to their departmental and policy responsibilities. Only Ministers can properly decide when and to what degree any matters that are confidential can and should be disclosed. Testimony under oath could force an official to assume a power of decision in these respects that he or she cannot properly exercise.

Finally, asking a public servant (who is the representative of a Minister) to take an oath may raise a question as to whether the Minister could also be asked to take an oath. If so, this would touch directly on Ministers' privileges as Members, their oath as Privy Councillors *and* their fundamental relationship of (truthful) accountability to Parliament.

Guidance to Officials

The import of all this with respect to testimony by departmental officials before committees is the following.

A) In Relation to Answering Questions

Officials may give explanations in response to questions having to do with complex policy matters, but they do not defend policy or engage in debate as to policy alternatives. In other matters, principally those having to do with the administration of the department and its programs, officials answer directly on behalf of their Ministers. Again the answers should be limited to explanations.

Officials must understand and respect their obligation as public servants not to disclose classified information or other confidences of the Government to those not authorized to receive them. For their part,

committees generally recognize that the provision of information to committees beyond that normally accessible to the public must be a matter of ministerial decision and ministerial responsibility.

B) In Relation to Taking an Oath

Officials who are asked to be sworn before a committee might wish to make the following observations:

1) They are appearing on behalf of their Minister to convey factual information which the Minister himself or herself could not be expected to provide personally; this is a longstanding obligation of public servants which supports the Minister's accountability to Parliament.

2) It might further be suggested that, if the committee is concerned about the truthfulness of the answers that are to be given on the Minister's behalf, it might prefer to question the Minister himself or herself.

3) Having set out these considerations for the committee, officials should be prepared to take the oath. They should not hesitate to address the chairman, seeking the understanding of the committee for the need to avoid questions to them that could put them in a position that would conflict with their duty to their Minister and their oath of office.

Non-Departmental Officials

The independence of non-departmental bodies does not extend beyond the objects and powers conferred upon them by Parliament. The range of such different objects and powers makes it difficult to specify precise guidelines that would govern all appearances before committees by officers and employees of these different bodies.

In general, and with some notable exceptions, non-departmental bodies are not established to make policy; they are created for commercial, administrative or regulatory purposes. The powers necessary to carry out such administrative or regulatory functions are vested in the individual or board that heads the agency rather than in the Minister who reports to Parliament for the agency. Parliament requires that each agency report to it through a Minister, and where an

agency draws on the Consolidated Revenue Fund the "appropriate Minister" sponsors the necessary request for funds through Estimates and the Crown underwrites those requests in the Appropriation Bill.

Thus non-departmental officials, who generally enjoy a greater measure of independence than do departmental officials by virtue of holding appointments pursuant to Acts of Parliament that confer upon individuals or agencies certain specific duties and powers, should speak before Parliamentary committees only in relation to the exercise of those duties and powers. Even here the principles of responsible government require that every care be taken to avoid conflict on matters of policy where conflict would give rise to a lack of confidence within the Ministry and within Parliament concerning the capacity of an agency's head or board to administer its *Act* impartially.

Conclusion

The relationship between the Government and Parliament expresses the fundamental principle of responsible government, namely that those who exercise constitutional authority must be part of and responsible to Parliament. It is Ministers, and not officials, who exercise the constitutional authority of the Crown; and it is Ministers, and not their officials, who are responsible to Parliament. Officials are accountable to Ministers. They may assist Ministers by answering directly before Parliamentary committees; but there should be no doubt that Ministers, and not officials, are constitutionally responsible for the exercise of the power of the state. Thus the cornerstone of responsible government, as manifested in ministerial responsibility, ensures the supremacy of Parliament.

CANADA

NOTE SUR LES RESPONSABILITÉS DES FONCTIONNAIRES À L'ÉGARD DES COMITÉS PARLEMENTAIRES

BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ

décembre 1990

Prenez à recycler !

Think Recycling!

Note sur les responsabilités des fonctionnaires à l'égard des comités parlementaires

Cette note a été préparée pour la gouverne des fonctionnaires qui comparaissent devant les comités parlementaires. Elle expose les principes constitutionnels sur lesquels se fondent les relations entre les ministres, les fonctionnaires et le Parlement.

Responsabilité gouvernementale

Dans notre système de gouvernement, les pouvoirs de la Couronne sont exercés par les ministres qui, à leur tour, sont comptables envers le Parlement. Les ministres sont individuellement et collectivement responsables envers la Chambre des communes des politiques, des programmes et des activités du gouvernement. Ils sont secondés dans l'exercice de leurs responsabilités par la fonction publique, qui est tenue d'assurer un soutien loyal, professionnel et impartial au gouvernement du jour. Il incombe à chaque fonctionnaire de conseiller et d'informer les ministres, d'exécuter fidèlement les instructions reçues d'eux, et, ce faisant, de servir la population du Canada. Les fonctionnaires doivent rendre compte à leurs supérieurs, et ultimement à leur ministre, de l'exécution correcte et compétente de leurs fonctions.

Notre gouvernement est dit «responsable» parce qu'il doit conserver la confiance de la Chambre des communes et que ses ministres doivent rendre compte à la Chambre de tout ce qui se fait sous leur autorité. Les ministres sont comptables au Parlement et à ses comités. Ce sont les ministres qui arrêtent les politiques et ce sont eux qui doivent les défendre devant la Chambre, et ultimement devant la population canadienne.

C'est donc aux ministres qu'il incombe de renseigner le Parlement et ses comités, et non aux fonctionnaires, qui ne partagent pas cette responsabilité constitutionnelle et n'ont pas à rendre compte de leurs actes au Parlement. Les fonctionnaires ont cependant l'obligation d'appuyer leur ministre dans ses relations avec le Parlement et c'est en ce sens qu'on peut dire qu'ils secondent la responsabilité des ministres envers le Parlement.

Pouvoirs des comités

En vertu du Règlement, les comités de la Chambre et du Sénat ont le droit d'exercer la totalité des pouvoirs qui leur sont délégués. Ces pouvoirs comprennent le droit non seulement d'inviter des témoins à comparaître, mais, au besoin, de les y convoquer. Ils comprennent aussi le droit d'interroger des témoins sous serment.

Sommation des fonctionnaires

La Chambre des communes et le Sénat, ainsi que leurs comités, ont le pouvoir de sommer quiconque à comparaître et ils pourraient convoquer des fonctionnaires, même si leur ministre s'y oppose. (Cependant, seuls la Chambre des communes et le Sénat peuvent *contraindre* un témoin à comparaître.) Pour observer le principe de la responsabilité ministérielle, les comités sollicitent habituellement le témoignage de fonctionnaires de façon informelle et n'insistent pas sur la comparution d'une personne en particulier, laissant au ministre le soin de déterminer quel fonctionnaire parlera en son nom au comité. Il appartient à un ministre de décider à quelles questions il souhaite répondre et quelles sont celles qui peuvent être posées à ses fonctionnaires.

Réponses aux questions des comités

On s'attend à ce que les personnes qui témoignent devant un comité parlementaire répondent à toutes les questions du comité. Cependant, quelques considérations viennent tempérer l'application de ce principe dans le cas des fonctionnaires, puisque ces derniers comparaissent au nom de leur ministre.

Les fonctionnaires ont la responsabilité générale, aussi bien que l'obligation légale, de tenir confidentiels les renseignements dont ils peuvent avoir connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. L'exercice de cette obligation et de ces responsabilités est soumis à l'application des lois, et en particulier à l'obligation que le gouvernement peut avoir de divulguer des renseignements au public en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, ou celle de protéger ces renseignements de la divulgation en vertu d'autres lois, comme la Loi sur la protection des renseignements personnels.

De façon générale, et compte tenu des lois, les fonctionnaires ont l'obligation de se comporter de manière à ce que les ministres puissent toujours avoir pleinement confiance en la loyauté et la fidélité de ceux

qui les servent. La protection de cette relation de confiance est essentielle au bon gouvernement. Si les fonctionnaires violent la confiance des ministres, ils minent l'exercice efficace (et démocratique) du gouvernement. S'ils agissent ainsi croyant avoir des obligations plus fortes envers le Parlement, alors ils minent *le principe fondamental de la responsabilité gouvernementale, à savoir que ce sont les ministres, et non les fonctionnaires, qui sont comptables envers la Chambre des communes pour les actes du gouvernement.*

Les fonctionnaires comparaissent devant les comités du Parlement au nom de leur ministre afin de fournir des renseignements que le ministre ne pourrait raisonnablement fournir lui-même. Cependant, à l'encontre du ministre, les fonctionnaires ne sont pas directement comptables au Parlement de leurs actions ni des politiques et programmes du gouvernement.

Les questions de stratégie et de politique qui risquent de soulever une controverse sont essentiellement réservées aux ministres, car si les fonctionnaires devaient rendre compte des politiques, ils seraient inévitablement entraînés dans des polémiques qui mettraient fin à leur utilité à long terme pour le système, et mineraient l'autorité et la crédibilité de leur ministre.

Assermentation des fonctionnaires

Les fonctionnaires ont l'obligation fondamentale de renseigner fidèlement leur ministre et aussi de transmettre fidèlement, au nom de leur ministre, les renseignements qu'ils sont autorisés à divulguer au Parlement. Cette obligation vaut, qu'il y ait eu ou non assermentation.

Il est clair, cependant, que les comités parlementaires sont habilités à interroger les témoins sous serment. Le président de la Chambre, le président du comité ou encore le greffier du comité, si ce pouvoir a été accordé par le président de la Chambre, sont habilités, en vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada*, à faire prêter serment aux témoins (ou encore à recevoir leur déclaration lorsque le témoin a des objections de conscience à la prestation du serment).

Cependant, même si les comités parlementaires sont habilités à interroger le témoin sous serment, le cas ne se produit qu'exceptionnellement. Ce n'est pas qu'un fonctionnaire jouisse de privilèges refusés aux autres citoyens mais plutôt que le fonctionnaire se trouve à témoigner

non pas en son nom mais en celui de son ministre. Comme il a été mentionné ci-haut, les fonctionnaires ont le devoir — et ont prêté serment en ce sens — *de ne pas* divulguer, sans autorisation expresse, des renseignements que seul le ministre (ou le gouvernement) a compétence de divulguer.

Outre cela, le fonctionnaire qui est invité à prêter serment peut se trouver dans une situation qui va à l'encontre de son obligation envers le ministre de garder le secret ou, de façon plus générale, à l'encontre du serment de discrétion qu'il a prêté. En pratique, on s'attend à ce que les fonctionnaires témoignent selon le principe fondamental de la responsabilité constitutionnelle des ministres envers le Parlement. Dans ce contexte, ils ont (les sous-ministres en particulier) l'obligation fondamentale de renseigner leur ministre avec franchise sur toute question concernant leur ministère et les politiques qui relèvent de leur compétence. Seuls les ministres sont en mesure de décider quand et dans quelle mesure des renseignements confidentiels peuvent ou doivent être divulgués. Obliger un fonctionnaire à témoigner sous serment pourrait le forcer à prendre des décisions qu'il n'est pas habilité à prendre.

Finalement, demander à un fonctionnaire (qui n'est que le représentant du ministre) de prêter serment laisse penser que son ministre pourrait être invité à faire de même. Cela pourrait donc avoir des incidences directes sur les privilèges du ministre en tant que député, le serment qu'il a prêté en qualité de conseiller privé *et* l'obligation fondamentale qu'il a de rendre (fidèlement) des comptes à la Chambre.

Directives aux fonctionnaires

Toutes ces considérations sur le témoignage des fonctionnaires devant les comités se traduisent en pratique par les lignes directrices suivantes.

A) Réponse aux questions

Un fonctionnaire est habilité à donner des explications en réponse aux questions relatives à des aspects complexes de stratégie mais il ne doit pas chercher à défendre une stratégie ni participer à un débat sur les options du gouvernement. Pour les autres questions, surtout en ce qui a trait à l'administration du ministère et des programmes, le fonctionnaire répond directement au nom de son ministre. Ici encore, le fonctionnaire doit se limiter à des explications.

Les fonctionnaires doivent comprendre et respecter l'obligation qu'ils ont, à titre officiel, de s'abstenir de divulguer des renseignements cotés ou de transmettre des documents confidentiels à toute personne qui n'est pas autorisée à en prendre connaissance. Pour leur part, les comités reconnaîssent généralement que la divulgation aux comités de renseignements qui ne sont pas habituellement accessibles au public doit être une décision qui relève des ministres et de la responsabilité ministérielle.

B) Assermentation

Un fonctionnaire qui se voit demander de prêter serment devant un comité pourrait faire la déclaration suivante:

1) C'est au nom de son ministre que le fonctionnaire comparaît afin de fournir des renseignements que le ministre ne pourrait raisonnablement fournir lui-même; il s'agit là d'une obligation très ancienne des fonctionnaires, qui vient appuyer l'obligation traditionnelle du ministre à l'égard du Parlement.

2) De plus, si le comité a des inquiétudes quant à l'exactitude des réponses de la personne qui représente le ministre, peut-être alors préférerait-il poser les questions au ministre lui-même.

3) Ayant exposé ces considérations au comité, le fonctionnaire doit se préparer à prêter serment. Il devrait également solliciter la compréhension du président et des membres du comité afin qu'ils évitent de lui poser des questions qui pourraient le mettre dans une position contraire à l'obligation qu'il a envers son ministre et au serment d'office qu'il a prêté.

Fonctionnaires non-ministériels

L'autonomie des organismes non-ministériels ne déborde pas le cadre des attributions et responsabilités que le Parlement leur a conférés, dont la grande diversité rend difficile de définir des lignes directrices concernant la comparution des agents et employés de ces organismes devant les comités.

En règle générale, sauf quelques exceptions notables, les organismes non-ministériels n'ont pas été créés pour élaborer des politiques mais à des fins de relations commerciales, d'administration ou de réglementation. C'est l'individu ou le conseil d'administration qui dirige l'organisme (et non le ministre, qui rend compte au Parlement), qui est investi du pouvoir d'exercer les fonctions d'administration ou de réglementation de l'organisme. Le Parlement exige que chaque organisme lui rende compte par l'entremise de son ministre de tutelle. Lorsqu'un organisme fait appel au Trésor, c'est le ministre de tutelle qui présente la demande de fonds dans le cadre du budget des dépenses, et la Couronne y donne suite dans une loi portant affectation de crédits.

Dès lors, les fonctionnaires non-ministériels, qui jouissent en général d'une plus grande autonomie que les fonctionnaires ministériels, puisqu'ils ont été nommés en vertu d'une loi du Parlement qui leur confère des attributions et des responsabilités particulières, ne doivent se prononcer devant les comités parlementaires que sur les questions découlant de leurs attributions et responsabilités. Même dans leur cas, les principes de base de la responsabilité gouvernementale exigent qu'ils s'efforcent d'éviter toute polémique en matière de politique si cela risque de semer le doute parmi les ministres et le Parlement quant à la capacité du dirigeant de la société ou du conseil d'administration d'administrer de façon impartiale la loi habilitante.

Conclusion

La relation entre le gouvernement et le Parlement est l'expression du principe fondamental de la responsabilité gouvernementale, à savoir que ceux qui sont investis par la Constitution de l'autorité nécessaire pour gouverner les affaires du pays doivent faire partie du Parlement et lui rendre des comptes. Ce sont les ministres, et non les fonctionnaires, qui exercent cette autorité; ce sont les ministres, et non leurs fonctionnaires, qui sont comptables au Parlement. Les fonctionnaires, quant à eux, sont comptables à leurs ministres. Ils peuvent les seconder en répondant directement aux comités parlementaires, mais il ne fait aucun doute que ce sont les ministres, et non les fonctionnaires, qui, en vertu de la Constitution, doivent rendre compte de l'exercice des pouvoirs de l'État. Ainsi, la responsabilité ministérielle, pierre angulaire de la responsabilité gouvernementale, peut-elle assurer la suprématie du Parlement.